



De risico-regelreflex vanuit politiek perspectief

**Verkennd onderzoek naar de mening van Kamerleden
over risico's en politieke verantwoordelijkheid**

**in opdracht van
het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties**

USBO Advies
Departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap
Universiteit Utrecht

Margo Trappenburg
Marie-Jeanne Schiffelers
Gerolf Pikker
Lieke van de Camp

Februari 2012

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	2
2.	Vraagstelling	3
3.	Aanpak	4
4.	Resultaten interviews	5
	a. Herkenning van het mechanisme	5
	b. Waardering van het mechanisme	5
	c. Van media naar Kamerlid	6
	d. Parlementaire actie	7
	e. Diepere reflectie	9
	f. Andere betrokkenen	10
	g. Mogelijkheden tot verbetering	12
5.	Bevindingen reflectiebijeenkomst 7 nov. 2011 WRR	14
6.	Conclusies	15
7.	Aanbevelingen	18

Bijlagen:

1. Referenties
2. Lijst van respondenten
3. Itemlijst
4. Selectie inleiding Oogstbijeenkomst
5 dec. 2011 door dhr. Jan van Tol

1. Inleiding

De huidige samenleving wordt vaak omschreven als 'Risicosamenleving' waarin de productie van goederen en diensten hand in hand gaat met de productie van wetenschappelijk en technologisch geproduceerde risico's. De risicosamenleving wordt gekenmerkt door een veronderstelde verschuiving van de distributie van goederen naar de verdeling van de risico's en gevaren (Beck, 1992). Giddens beschrijft het fenomeen 'risk society' als:

"a society where we increasingly live on a high technological frontier which no one completely understands.... It is a society that is increasingly preoccupied with the future and with safety, which generates the notion of risk" (Giddens, 1999, p.3).

De risicosamenleving heeft onder meer tot gevolg dat de overheid vaker aangesproken wordt op het afdekken van deze mogelijke risico's voor zowel de burger als het bedrijfsleven (Ministerie BZK, 2011a). De overheid op zijn beurt neemt deze verantwoordelijkheid en bevestigt daarmee het beeld dat zij hiervoor de verantwoordelijkheid dient te dragen.

Het ministerie van BZK meent dat hieruit onevenwichtigheden in het veiligheidsbeleid kunnen ontstaan. Eerder heeft BZK een aantal auteurs gevraagd naar hun analyse van de omgang van de overheid met risico's (Van Tol, Helsloot en Mertens 2011). Destijds werd geconcludeerd dat een deel van het door de overheid gevoerde risicobeleid bestaat uit het reageren op incidenten. Voor een ander deel is sprake van een meer algemeen beleid ten aanzien van risico's die zich nog niet hebben gemanifesteerd, zoals anti-terrorisme beleid dat aanslagen moet voorkomen die nog nergens zijn gepleegd. Bovendien is sprake van algemeen beleid ten aanzien van risico's die zich sowieso voordoen, maar waarvan de effecten moeten worden bestreden – denk aan beleid ter bestrijding van luchtvervuiling. Over deze laatstgenoemde vorm gaat het in dit onderzoek niet.

Waar sprake is van onevenredige maatregelen in reactie op risico's en incidenten, variëren de nadelen volgens het beschikbare onderzoek van hoge kosten van het beleid, afnemend rendement van toenemende veiligheidsmaatregelen, het aantasten van andere waarden als burgervrijheid, tot onduidelijkheden over verantwoordelijkheden voor veiligheid en het belemmerende effect op technologische innovaties (Ministerie van BZK, 2011b). Dit heeft geleid tot vragen over de huidige koers die gevaren wordt op het gebied van risicoregulering.

De aanleiding om aandacht te besteden aan de zogenaamde risico-regelreflex is een toezegging door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer om met een visie te komen op de rol van de overheid bij het omgaan met fysieke risico's (AO september 2009). Dit heeft onder meer geresulteerd in het 'Programma Risico's en verantwoordelijkheden' waar dit voorstel deel van uitmaakt. Het programma ontwikkelt de aangekondigde visie, verdiept zich in aard en omvang van het probleem en zoekt remedies voor bestuur en overheid.

Wat betreft de omgang met risico's en incidenten werd op de door BZK georganiseerde Dag van het risico (19 mei 2010) geconcludeerd dat er sprake is van elkaar beïnvloedende actoren, die elk op zich van goede wil zijn, maar met elkaar zorgen voor een overreactie van de overheid op risico's. Daarbij wordt verondersteld dat sprake is van een zogenaamde *risico-regelreflex* waarvan de voorlopige definitie volgens het Programma Risico's en verantwoordelijkheden als volgt is gedefinieerd (Ministerie van BZK, 2011b):

Risico-regelreflex

Het mechanisme waarbij een risico of incident wordt beantwoord met onevenredige (overheids)interventies, en waarbij de verantwoordelijkheid voor risicobeheersing en schadecompensatie min of meer vanzelfsprekend wordt opgevat als overheidstaak.

Het mechanisme¹ verloopt als volgt:

- Er vindt ergens een **incident** plaats (brand in een tbs kliniek, voedselvergiftiging in een verzorgingshuis, doorbraak van een rivierdijk) of een risico wordt bekend uit onderzoek;
- De **media** brengen dit uitvoerig voor het voetlicht en roepen op tot politieke actie.
- Verondersteld wordt dat **burgers** nu ook actie van de overheid verwachten om soortgelijke incidenten in de toekomst te voorkomen.
- **Kamerleden** stellen vragen aan de verantwoordelijke bewindspersonen en roepen eveneens op tot politieke actie.
- De **minister of staatssecretaris** voelt zich gedwongen actie te ondernemen en doet toezeggingen.
- **Ambtenaren binnen de departementen** worden aan het werk gezet om bestaand beleid intensiever te handhaven, dan wel nieuw, strenger beleid te ontwerpen.

Het ministerie beziet maatschappelijke commotie rondom risico's en incidenten 'an sich' niet als probleem. Het kan zeer waardevol zijn om misstanden aan het licht te brengen. Maar het verbeteren van de veiligheid in een al zeer veilige samenleving als de Nederlandse stelt het openbaar bestuur voor een lastige taak. Er zijn daarbij volgens het ministerie duidelijke indicaties dat interventies die onder druk worden doorgevoerd, het gevaar lopen onevenwichtig uit te pakken in de balans tussen veiligheidsopbrengsten, kosten en bijwerkingen.

2. Vraagstelling

In het veronderstelde mechanisme van de risico-regelreflex spelen dus vijf actoren (media, burgers, Kamerleden, verantwoordelijke bewindspersonen en ambtenaren) een rol. Het mechanisme roept dan ook vele vragen op met betrekking tot ieder van deze actoren. Dit onderzoek is echter vooral gericht op de rol van de politiek in de risico-regelreflex. De vraag rijst of Kamerleden inderdaad zeer geneigd zijn actie te eisen naar aanleiding van ieder nieuw incident en zo ja, waarom? Is dit omdat zij het ter verantwoording roepen van bewindspersonen vinden horen bij hun taak (controle van de regering)? Ligt het aan de politieke partijen die media-presentie als beoordelingscriterium hanteren in kandidaatstellingsprocessen? Of is het vooral authentieke bezorgdheid over het lot van burgers die het slachtoffer kunnen worden van incidenten?

De centrale vraagstelling van dit onderzoek luidt:

"Wat is de rol van Kamerleden in het mechanisme van de risico-regelreflex?"

Deze vraag is uitgewerkt aan de hand van de onderstaande deelvragen:

1. In hoeverre delen Kamerleden het beeld van de problematiek van de risico-regelreflex?
2. Hoe verwerken Kamerleden de berichtgeving over risico's en incidenten in de media?
3. Wanneer gaan Kamerleden naar aanleiding van incidenten over tot politieke actie en voor wat voor soort actie kiezen zij dan (mondellijge vraag, schriftelijke vraag, interpellatie of nog anders)? En welke motieven liggen hieraan ten grondslag?
4. Hoe beoordelen Kamerleden de eigen rol in de risico-regelreflex? Hoe kijken zij bijvoorbeeld achteraf terug op het beleid waar zij zelf op hebben aangedrongen?
5. Welke stappen kunnen in de optiek van de Kamerleden genomen worden om de risico-regelreflex – indien gewenst – te beteugelen?
6. Welke rol is hierin weggelegd voor Kamerleden?

¹ het bestaan van dit mechanisme is tot dusver overigens nog niet met gedegen wetenschappelijk onderzoek aangetoond en vergt nader onderzoek.

3. Aanpak

Om bovenstaande vragen te kunnen beantwoorden zijn 34 Kamerleden en ex-Kamerleden van verschillende politieke partijen benaderd met het verzoek deel te nemen aan het onderzoek in de vorm van een semi-gestructureerd interview.

Deze kwalitatieve onderzoeksmethode biedt de mogelijkheid in te gaan op achterliggende motivaties, meningen en wensen van de doelgroep en op het waarom van heersende meningen en bepaalde gedragingen. Dit is in de context van dit onderzoek van belang omdat niet alleen de rol van Kamerleden in de risico-regelreflex achterhaald dient te worden maar ook de moverende redenen die daaraan ten grondslag liggen. Onderhavig onderzoek geeft daarmee een duidelijke indicatie van wat er leeft onder de doelgroep ten aanzien van dit onderwerp. Opgemerkt moet worden dat kwalitatief onderzoek gericht is op het genereren van inzicht en niet op het leggen van statistische verbanden. Wij hebben gesproken met een groep van Kamerleden en ex-Kamerleden over de hele breedte van het politieke spectrum om te voorkomen dat we uitspraken over wat er leeft in de Tweede Kamer zouden baseren op gesprekken met alleen het linker- of het rechterdeel daarvan.

Gezien de relatief kleine onderzoekspopulatie kan niet gesproken worden van statistische significantie. Wel is met de huidige onderzoekspopulatie een goede afspiegeling van de Kamer tot stand gebracht. Van de 34 benaderde Kamerleden stemden er 21 (15 zittende en zes ex-Kamerleden) toe in een interview. We spraken met vertegenwoordigers van alle in de Tweede Kamer vertegenwoordigde politieke partijen, behalve de Christen Unie.

Onderstaand schema biedt een overzicht van het aantal (ex)Kamerleden per partij dat in het kader van dit onderzoek geïnterviewd is. Voor een volledig overzicht van namen van respondenten zie bijlage 2.

Partij	Aantal respondenten
VVD	3 zittend
PvdA	3 zittend, 2 ex
PVV	1 zittend
CDA	2 zittend, 1 ex
SP	1 zittend, 2 ex
D66	2 zittend
GL	2 zittend
SGP	1 ex
PvdD	1 zittend

Met elk van hen werd een interview afgenomen van 30 tot 60 minuten aan de hand van een tevoren opgestelde topiclijst (zie bijlage 3).

In deze topiclijst zijn de bovengenoemde deelvragen uitgewerkt in enerzijds meer algemene vragen ten aanzien van de rol van Kamerleden in de risico-regelreflex en anderzijds meer specifieke casus gerichte vragen over de eigen rol van het betreffende Kamerlid in dit mechanisme.

Elk interview werd afgenomen door twee onderzoekers, waarbij de een de vragen stelde en de ander het gesprek versloeg. Dit verslag is na afloop van het interview telkens zo snel mogelijk uitgewerkt en gecontroleerd door beide onderzoekers. Daarnaast heeft de interviewer ter toetsing van het gezegde regelmatig gebruik gemaakt van samenvattingen

De conceptbevindingen zijn voorgelegd en besproken met de opdrachtgever en hebben als input gediend voor een reflectiebijeenkomst met Kamerleden op 7 november 2011 bij de WRR.

Onderstaand volgen eerst de resultaten van de serie interviews. Waar mogelijk is aangegeven hoeveel respondenten een bepaalde mening is toegedaan door middel van de toevoeging: N=X.

Door rijkelijk gebruik te maken van citaten van Kamerleden vormen de resultaten een nauwgezette weergave van de percepties van de respondenten. Om de herleidbaarheid van de citaten zoveel mogelijk te voorkomen zijn deze geanonimiseerd. Wel zijn de respondenten genummerd weergegeven van 1 tot en met 21 zodat de lezer kan achterhalen of bepaalde uitspraken van dezelfde of juist van een andere respondent afkomstig zijn. Deze nummering komt niet overeen met de nummering van de respondenten in bijlage 2. De citaten zijn tot slot cursief en tussen aanhalingstekens weergegeven.

In paragraaf 5 volgt dan een verslag van de reflectiebijeenkomst bij de WRR.

4. Resultaten interviews

a. Herkenning van het mechanisme: unaniem

De eerste vraag die aan de Kamerleden is gesteld betreft het al dan niet herkennen van het mechanisme van de risico-regelreflex. Iedere respondent (N=21), zonder uitzondering geeft aan dit mechanisme in meer of mindere vorm te herkennen uit de praktijk van alledag. Enkele kenmerkende uitspraken zijn:

"Er is absoluut sprake van een risico-regelreflex." (respondent 2)

"Ik herken het beeld van hele heftige reflexen." (respondent 3)

"Ik herken het mechanisme. Met de woordvoerders jeugdzorg spreken we wel een over het 'Savanna-effect'. Na zo'n incident nemen de regels en regeldruk toe." (respondent 10)

"Ik erken en herken de risico-regelreflex. Sinds 1998 ben ik lid van de Tweede Kamer en sinds die tijd is de reflex toegenomen." (respondent 18)

"De risico-regelreflex is een herkenbaar fenomeen. Er gebeurt iets, de media en de politiek duiken er boven op. Vanuit de samenleving komt de vraag om daadkrachtig op te treden." (respondent 20)

"Het fundamentele probleem is dat mensen een risicoloze maatschappij willen maar dat kan niet. Alles moet maakbaar zijn." (respondent 14)

b. Waardering van het mechanisme: verschillend

Veel meer verschil van inzicht bestaat er over de vraag hoe men dit mechanisme moet waarderen. Ongeveer de helft van de Kamerleden (N=9) ziet de risico-regelreflex als een probleem waar de politiek mee worstelt.

"Ik herken deze reflex. Ik vind zelfs dat deze reflex één van de grootste nadelen is van de politiek." (respondent 4)

"Ik zie de risico-regelreflex vanuit mijn ervaring als volksvertegenwoordiger als een fenomeen dat verschillende negatieve gevolgen met zich meebrengt. De Tweede Kamer verkrampst hierdoor als het ware." (respondent 1)

"In veel gevallen zie je een overreactie. Het is goed om beleid bij te stellen, maar na een incident zie je dat beleid te scherp wordt bijgesteld. Met name onderwerpen die dicht bij de burger staan en die een hogere gevoelde bedreiging vormen zijn hier gevoelig voor." (respondent 9)

"De risico-regelreflex is een ongemak in de politiek en één van de redenen waarom we spreken over de 'crisis in de politiek'. Iedereen ziet het en weet het van elkaar, maar er is sprake van een collectieve onmacht." (respondent 12)

"Er is altijd een roep om maatregelen en beleid. Maar als er 95% goed gaat en 5% fout, moet je dan de 100% inrichten op die 5% die fout gaat? We zouden wat vaker met elkaar vast moeten stellen dat extra maatregelen niet altijd kunnen voorkomen dat er 5% fout gaat." (respondent 17)

Daar staat tegenover dat met name de Kamerleden (N=6) van de linkerflank het mechanisme niet als een probleem zien. Zij vinden dat een dichtbevolkt land als het onze nu eenmaal veel regels nodig heeft en zij wijzen op de bijsturende en signalerende werking van politieke aandacht na een incident:

"Een goed ongeluk is noodzakelijk om de boel wakker te schudden, maar ook van 'bijna-ongelukken' kan een signalerende werking uitgaan." (respondent 13)

"Ik herken de risico-regelreflex maar zie het niet als een probleem. Regelgeving is nodig en het is de taak van de Staten Generaal om wetten en regels te maken." (respondent 15)

"Nieuw beleid is een verbeterpunt voor iets wat daarvoor niet goed is gegaan. Als iets helemaal fout is gegaan zoals bij Moerdijk, kun je toch niet zeggen dat je daarop geen maatregelen gaat nemen! De overheid moet zijn best doen om zoveel mogelijk risico's uit te sluiten. Ik vind dat het goed gaat zoals het nu gaat." (respondent 15)

"Kamerleden hebben ten aanzien van de risico-regelreflex ook een taak. Het hoeft niet altijd nadelig te zijn. Door af en toe iets aan te kaarten kan een groter onderliggend probleem worden opgelost." (respondent 3)

"Bij grote incidenten is iedereen gelijk heel kritisch. Je hoort dan heftige stellingnames, maar vaak hebben deze een heel tijdelijk karakter. Er zit een soort natuurlijke traagheid in het proces." (respondent 13)

"Politici die het liberale gedachtegoed aanhangen vinden dat er te veel wetten zijn, maar dat is een perceptie die afhankelijk is van je achtergrond." (respondent 15)

Over het algemeen lijkt de risico-regelreflex meer als een probleem te worden opgevat door rechts dan door links (hoewel hier door de kleinschaligheid van het onderzoek geen stellige uitspraken over kunnen worden gedaan).

c. Van media naar Kamerlid

De theorie rond de risico-regelreflex veronderstelt dat Kamerleden zich door de media laten 'opjutten' of althans laten leiden bij het vragen van politieke aandacht voor een incident. Bij de vraag hoe Kamerleden hier tegenaan kijken, vertellen sommige

Kamerleden(N=3) dat zij nadrukkelijk proberen hun eigen media-aandacht te organiseren en een selectie te maken in wat zij belangrijke kwesties vinden om politieke aandacht voor te vragen. Als een incident breed wordt uitgemeten in de media geven zij aan niet direct tot actie over te gaan. Ze bellen met partijgenoten elders in het land, of bespreken de kwestie met hun fractie en beslissen daarna pas. Een voorbeeld is respondent 10:

"Als een risico of een incident zich voordoet, vraag ik me eerst af hoe de bestaande groepen het doen [Respondent bedoelt dat je moet nagaan of staand beleid niet afdoende is, red.]. Doen zij het goed of kunnen er dingen verbeterd worden. Je moet niet meteen voor alles een meldpunt in het leven roepen. Eerst handhaven en dan pas nieuwe regels maken. Ik verkrijg mijn informatie uit mails, werkbezoeken, gesprekken en de media. Ik probeer veel mensen binnen [partij van respondent] te spreken. Wij hebben mensen uit alle hoeken van Nederland en met heel veel specialiteit op allerlei vakgebieden. Al met al ontvang ik heel veel signalen. Als ik een signaal ontvang ga ik eerst opzoek naar bevestiging, één bron is namelijk geen bron. Het komt voor dat ik mensen uit de sector opbel om te vragen of ze het probleem herkennen." (respondent 10)

Ook respondent 19 voert een eigen beleid ten aanzien van omgang met de media.

"Het is afhankelijk van het onderwerp hoe ik op iets reageer. Voordat ik ergens op reageer ga ik voor mezelf eerst na of iets wel echt een probleem is of dat er sprake is van een uitwas." (respondent 19)

Een aantal Kamerleden (N=3) voelt zich echter minder autonoom en geeft aan meegetrokken te worden door de media.

"Je moet soms reageren op ontwikkelingen in de media, of je nu wilt of niet. Het is een proces waarin we zijn meegezogen." (respondent 3)

"Informatie over risico's komt van alle kanten binnen. Uiteindelijk gaat een onderwerp met je aan de haal." (respondent 7)

"De rol van de media is toegenomen. Een debat met of zonder camera's maakt verschil. Je zou er eigenlijk boven moeten staan, maar je wilt toch wel goed overkomen. Tegenwoordig worden bijna alle vergaderingen integraal uitgezonden. Ook commissiedebatten. Je speelt er onbewust toch op in." (respondent 20)

Eén Kamerlid geeft aan zich een eenmansbedrijfje te voelen op dit punt en zegt hierover:

"In de selectie van incidenten en risico's spelen voorkeuren van individuele Kamerleden een belangrijke rol." (respondent 5)

Een aantal Kamerleden (N=3) geeft aan zelf te beslissen of en zo ja hoe zij zullen handelen naar aanleiding van een voorval. Soms hangt dat af van de aard van het incident, maar het komt ook voor dat een incident een kans vormt op media-aandacht voor het Kamerlid. Respondent 16 legt het uit:

"Soms stel ik Kamervragen om in the picture te komen, je laat dan zien dat je ergens mee bezig bent. We rappelleren als ik niet op tijd antwoord krijg. Ik blijf het onderwerp volgen en als het nodig is neem ik het weer mee in een algemeen overleg." (respondent 16)

d. Parlementaire actie

Als het Kamerlid besluit dat hij of zij met een bepaald incident 'iets moet' of 'iets wil' staan er verschillende wegen open. Men kan schriftelijke of mondelinge vragen stellen,

een motie indienen of een spoeddebat aanvragen. Daarvoor worden informele regels gehanteerd, die per fractie verschillen en ook te maken hebben met de vraag of het betrokken Kamerlid tot een coalitiepartij of een oppositiepartij behoort. Voor coalitiepartijen ligt de zogeheten 'binnenlijn' open.

"Als coalitiepartij doen wij pas iets als er echt iets moet gebeuren. Ik ga niet voor alles naar de Kamer. Tegenwoordig regel ik ook veel via de 'binnenlijn', dat wil zeggen dat ik direct contact leg met de betreffende bewindspersoon." (respondent 3).

Bij een meerderheid van de Kamerleden (N=12) bestaat het gevoel dat men spaarzaam gebruik moet maken van de parlementaire middelen die men ter beschikking heeft. Met mondelinge en schriftelijke vragen, maar zeker met het aanvragen van spoeddebatten.

"Ik vraag geen spoeddebat aan. Wel dien ik schriftelijke vragen in, dit is iets minder prominent." (respondent 1)

"Ik vind dat je zuinig moet zijn met mondelinge en schriftelijke vragen, maar ook met het indienen van moties. Dit heeft niet te maken met mijn positie als coalitiepartij." (respondent 2)

"Na een incident zouden schriftelijke vragen gesteld moeten worden en zou er een mogelijkheid voor een briefing moeten zijn. Op een incident moet niet automatisch een spoeddebat volgen. Een spoeddebat is alleen nodig als er direct gehandeld moet worden en als het niet anders kan." (respondent 6)

"Voordat ik ergens op reageer ga ik voor mezelf eerst na of iets wel echt een probleem is. Vaak doe ik dat door vragen te stellen aan de bewindspersoon. Ik wil dan precies weten hoe het in elkaar zit. Vervolgens kijk ik wat we eraan zouden kunnen doen." (respondent 19)

"Ik prefereer het stellen van schriftelijke vragen boven het spoeddebat. Bij schriftelijke vragen heb je meer dan twee of drie minuten spreektijd. Meestentijds schuiven actuele thema's twee maanden naar achteren wanneer er schriftelijke vragen worden ingediend. Het onderwerp is dan minder actueel zodat er een gedegen antwoord op de vraag kan komen." (respondent 13)

"Het aantal moties groeit enorm, de week voor het zomerreces is een record behaald. Niemand weet nog wat er die week allemaal behandeld is. In die zin is er zeker een inflatie aan de gang. Er worden echter tegelijkertijd minder moties aangenomen. Datgene wat aangenomen wordt, bestaat voor 80% uit ingetrapte deuren. Bovendien is de Kamer overbelast door de vele spoeddebatten. Op deze manier gaat de Kamer niet zuinig om met het systeem." (respondent 13)

Maar het komt ook voor dat er vooral een afweging wordt gemaakt wat het goed gaat doen in de media, waarmee men kan scoren.

"Een actie volgt vaak op een bericht in de krant. Vervolgens wordt er besproken wat ermee gedaan wordt, waarna je het voorlegt aan de fractie coördinator. Het kwam wel eens voor dat een persoon binnen de partij mij aanraadde om ergens mondelinge vragen over te stellen. Vooral als het goed bij het imago van de partij past, probeer je er de media mee te halen." (respondent 8)

"Schriftelijke vragen vormen het meest laagdrempelige instrument. De media vragen bij een bepaald onderwerp ook vaak of je vragen gaat stellen, dit geeft het

onderwerp meer relevantie. Als ik verbaasd ben over iets en me afvraag hoe dit kon gebeuren stel ik mondelinge vragen.” (respondent 10)

“Als er een bredere discussie nodig is dan speel ik het via de media. Dit kan voorkomen als er een koppige bewindspersoon op het dossier zit of als het onderwerp in het kader van het partijprofiel een maatschappelijke discussie waard is.” (respondent 10)

Een enkel Kamerlid (N=2) vraagt zich oprecht af of het incident wel een incident is en niet het topje van een ijsberg. Dan wordt een groter onderliggend probleem waargenomen en is de motivatie dit hoe dan ook op te lossen.

“Vragen stellen of een spoeddebat aanvragen is een oproep aan de bewindspersoon om met het onderwerp aan de slag te gaan. De invulling laat ik daarbij open. Het doel moet bereikt worden, maar het maakt niet uit hoe. Als er op een bepaald onderwerp meerdere incidenten plaatsvinden, is er blijkbaar structureel iets mis. In dat geval kan een incident aanleiding vormen voor het stellen van vragen. Verder stel ik vragen omdat ik iets wil weten of op de agenda wil krijgen.” (respondent 4)

Tot slot geeft een aantal Kamerleden (N=3) te kennen dat het grote aantal Kamervragen deels ook een resultante is van de slechte kwaliteit van de antwoorden op de gestelde vragen. Daardoor worden de Kamerleden naar eigen zeggen telkens genoodzaakt opnieuw vragen te stellen om de gewenste informatie boven tafel te krijgen.

“Het grote aantal vragen dat ik stelde had meer te maken met kwaliteit van de antwoorden. Heel veel vragen hadden een follow up karakter, omdat er met de eerdere vraag niets gebeurd was” (respondent 14)

“De vragen zijn vaak goed maar de antwoorden slecht. Wij noemden dat soort antwoorden binnen de fractie KIR (kluit in het rietje). Je moet als Kamerlid gewoon doorvragen. Veel Kamerleden laten het er bij zitten.” (respondent 15)

e. Diepere reflectie

We vroegen de Kamerleden ook om hun eigen rol (of de rol van de Kamer, dan wel de politiek) in het mechanisme van de risico-regelreflex te beoordelen. Sommige Kamerleden (N=5) trekken het boetekleed aan en zien de behoefte van Kamerleden om de media te halen als een belangrijke oorzaak van het mechanisme. Een voorbeeld is respondent 8:

“De risico-regelreflex ontstaat met name door de behoefte van Kamerleden om zich te profileren. Dit is voor politieke partijen natuurlijk ook heel belangrijk maar individuele Kamerleden zijn daardoor bepalend in de risico-regelreflex.” (respondent 8)

Respondent 14 kijkt met wisselende gevoelens naar de eigen rol bij het aandringen op politieke actie na de constatering van maatschappelijke misstanden.

“Terugkijkend had ik er denk ik wel meer kunnen opletten dat er niet meer nieuwe regeltjes zouden komen. Toen ik begon stond [kwestie X] niet op de agenda, nu is er heel veel aandacht voor. Er is van alles geregeld, maar [voor de direct betrokkenen] is niets ten goede veranderd.” (respondent 14)

Ook respondent 13 betreft het eigen optreden naar aanleiding van een incident.

"In sommige gevallen denk je te snel te weten hoe de vork in de steel zit, dan blijkt achteraf dat je verkeerd hebt gereageerd. Een voorbeeld uit mijn eigen carrière.[Ik was al langer met een bepaalde kwestie bezig toen er een incident plaatsvond en wilde er direct op inspelen.] Het bleek echter een zelfdoding te zijn. Je bent dan net te snel met het trekken van conclusies. Als politicus heb je in die zin te maken met een dilemma. Enerzijds moet je eigenlijk heel goed hoor- en wederhoor plegen voor je naar buiten treedt. Anderzijds is er altijd het risico dat een ander je voor is als je tijd inbouwt. Het is een afweging wanneer je naar voren stapt en of je het risico neemt op kleine foutjes." (respondent 13)

Een grote meerderheid van de Kamerleden (N=15) die heeft deelgenomen aan het onderzoek wijst echter ook op een gepercipieerde maatschappelijke behoefte aan veiligheid en zekerheid, waar de politiek op in wil spelen.

"Er gebeuren hele rare dingen op het gebied van risicobeheersing. Het lijkt vaak te gaan om de beeldvorming bij het publiek, dat je mensen het gevoel geeft dat er voldoende beveiligingsmaatregelen genomen zijn." (respondent 2).

"De risico-regelreflex is een complex verschijnsel dat de hele politiek en het bestuur in de greep heeft. Het is een vicieuze cirkel die moeilijk te doorbreken is. We weten wel dat we in schijnzekerheden handelen, maar de politiek kan deze vicieuze cirkel maar niet doorbreken. De risico-regelreflex leidt vaak tot een overreactie. De maakbaarheidsgedachte schiet door en we zitten er allemaal in gevangen." (respondent 12)

"Politici roepen om extra maatregelen ten behoeve van de openbare orde, politie, hogere straffen, privacy, identificatie enzovoort. De roep om maatregelen hoort bij de politiek en het werkt bevredigend voor het grote publiek. Het blijft vaak bij de roep want wetgeving vereist een lange procedure. De roep om maatregelen zorgt echter voor een schijnzekerheid. Het stapelen van regelingen helpt bovendien niet om incidenten uit te sluiten." (respondent 18)

"De reflex is zoals het woord al aangeeft een automatisme. Er ontstaat een sense of urgency rond een gemeenschappelijk probleem waarop een oplossing in de vorm van maatregelen volgt. De meest in het oog springende maatregel is dan wet- en regelgeving. Dit gaat bijna op de automatische piloot. Er wordt voor de meest voor de hand liggende maatregel gekozen maar er wordt niet goed nagedacht over de gevolgen." (respondent 9)

Er wordt echter ook wel gezegd dat de volksvertegenwoordiging tot taak heeft emoties in de samenleving weer te geven, bijvoorbeeld in een discussie met een bewindspersoon naar aanleiding van een incident. Het debat functioneert dan als een soort katharsis; er hoeft geen nadere actie te worden ondernomen; het is genoeg als de dingen gezegd zijn. Respondent 7 ziet de Tweede Kamer als een soort stootkussen, dat deze nuttige maatschappelijke functie vervult.

f. Andere betrokkenen

De risico-regelreflex wordt niet alleen door politici op gang gebracht en in stand gehouden. Daar zijn ook andere actoren bij betrokken. Hoe kijken de Kamerleden aan tegen deze andere actoren? Ongeveer de helft van de onderzoeksgroep (N=10) wijst op de belangrijke rol van de media. Een enkeling (N=2) is daarbij positief gestemd en vindt dat journalisten hun werk goed doen:

"De media hebben een signalerende rol. Deze functie voeren ze goed uit. Het najagen van incidenten kan een structureel dossier aan het licht brengen."

Diepgaandere problemen worden op die manier ook aan de kaak gesteld. Er zijn genoeg voorbeelden van hele goede onderzoeksjournalistiek.” (respondent 10)

“De rol van de media is essentieel om een democratie goed te laten functioneren. In het geval van de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk was er niets gebeurd als we geen media hadden. We moeten niet teveel afgeven op de rol van de media. Ze moeten ook koppen maken om te verkopen. Wij consumeren ons rot aan de media, de nadelen moet je dan maar voor lief nemen. Klachten houd je altijd.” (respondent 19)

Maar de meeste ondervraagde Kamerleden (N=13) zijn veel kritischer.

“De media jagen de boel op. Het zou een stuk rustiger zijn zonder de media.” (respondent 12)

“De rol van de media is de natuurlijke neiging te overdrijven en mensen te verleiden om dingen harder weer te geven dan ze daadwerkelijk zijn. Kamerleden laten zich verleiden door de keuze om hierin mee te gaan of niet gequote te worden.” (respondent 13)

“De journalistiek vormt een zelfstandige dynamiek die moeilijk te sturen is. Ook media zijn gekleurd. Het is moeilijk om mensen met een genuanceerd verhaal te bereiken. Snelle koppen scoren beter.” (respondent 21)

“De media versterken de risico-regelreflex, ze zijn lui en hebben weinig inhoudelijke expertise; dat is ook een ander vak. Vaak wordt in de media een roep vanuit een partij zoals GroenLinks opgepikt en versterkt door andere media. De media plegen daarbij geen hoor- en wederhoor, zoals ik wel doe, maar papegaaien elkaar na.” (respondent 2)

“De media hebben een voorbeeldfunctie. De media moeten terug naar de echte journalistiek met inhoudelijke berichtgeving en zelfreflectie. Nu vindt er onvoldoende feitenonderzoek plaats en er is minder interne controle. De media zijn meer hype gevoelig geworden, ze zijn alleen maar op zoek naar een scoop. Ik vind ze populistisch. Een mediacode zou een oplossing kunnen bieden. Daarnaast moeten Kamerleden journalisten een terugkoppeling geven, dat gebeurt door tijdsgebrek te weinig. Als journalisten hun huiswerk niet beter gaan doen, vervlakt het medialandschap steeds meer.” (respondent 9)

“Wat betreft de rol van de media ben ik heel pessimistisch. Volgens mij komt dat niet meer goed. De media zijn extreem oppervlakkig. Het interesseert ze niks, als ze de voorpagina maar halen met een item. Ze kennen ook geen verantwoordingscultuur.” (respondent 11)

Enkele Kamerleden (N=3) hebben ook ervaring in andere politieke gremia: de gemeenteraad en het Europees Parlement. Daar opereert men veel meer in de luwte en dat helpt. Respondent 1 kon in Brussel in alle rust werken aan de dossiers. In een gemeente, zo legt respondent 5 uit, is het mogelijk om woedende burgers ervan te overtuigen dat extra maatregelen niet helpen of teveel kwalijke neveneffecten hebben. Op landelijk niveau heb je te maken met journalisten in plaats van woedende burgers. Journalisten overtuig je niet met een goed verhaal.

De media zijn echter niet de enige schuldigen. Eén Kamerlid wijst er ook op dat er controleurs, toezichthouders en keurmerkverstreckers zijn die belang hebben bij nieuwe regels en maar al te graag met Kamerleden meedenken om deze in te voeren.

Verder denkt een Kamerlid dat ambtenaren een gunstige rol kunnen vervullen in de risico-regelreflex.

"Ik heb het idee dat het ambtelijk apparaat soms probeert om de hypes te temperen. Zij hebben vaak meer ervaring en weten welke uitwerkingen nieuw beleid kan hebben." (respondent 17)

Anderen (N=6) hebben dat gevoel bij bewindspersonen.

"Een minister moet hier ook een rol in spelen. Een genuanceerd verhaal houden. Durven zeggen wat je weet maar ook wat je niet weet. En erkennen dat niet alles zeker is." (respondent 14)

"Het is moeilijk voor een bewindspersoon om niet hierin mee te gaan, maar je hebt als bewindspersoon wel een keuze om de populaire en goed scorende maatregel niet te nemen. Bewindspersonen moeten leiderschap tonen, een visie ontwikkelen en mensen met zich mee krijgen. Je beheert het dossier en kent de context en hebt dus als bewindspersoon wel degelijk een keus." (respondent 21)

"Het is een louterend proces: er moet namelijk iets gebeuren. Wel moet er dan ergens in het systeem een afstandelijke positie worden ingenomen die voor een correctie zorgt. In mijn ogen zijn dat bestuurders. Die zijn in Nederland daartoe redelijk goed in staat." (respondent 7)

g. Mogelijkheden tot verbetering

Ten slotte vroegen wij de Kamerleden of zij mogelijkheden zagen om het mechanisme van de risico-regelreflex te temperen. Bijna de helft van de onderzoeksgroep denkt dat (jonge) onervaren Kamerleden gevoelig zijn voor de druk van de media na incidenten. Vooral zij hebben het gevoel te moeten scoren. Om de risico-regelreflex tegen te gaan zou de rekrutering van Kamerleden daarom anders moeten verlopen.

"Ervaring speelt een rol in de manier waarop Kamerleden met risico's omgaan. Door mijn ervaring ben ik ook minder bang voor mijn positie. De omloopsnelheid onder Kamerleden is groot, nieuwe Kamerleden vertrekken snel. Daardoor ontstaat er een drang om je als Kamerlid te bewijzen. De scoringsdrift wordt steeds groter. Hoe meer je scoort, hoe groter de kans is dat je bij de volgende verkiezingen hoog op de kandidatenlijst staat. Kamerleden krijgen en nemen te weinig tijd om zich het politieke handwerk eigen te maken." (respondent 18)

"De doorstroming van Kamerleden is te woest. Kiezers hebben altijd gelijk en dat zorgt voor schommelingen. Meer dan de helft van de Kamer wordt na verkiezingen vervangen. Anciënniteit is noodzakelijk op vele vlakken. Jonge mensen mogen best een kans krijgen, maar ervaring en wijsheid is bevorderlijk voor het proces. Het is belangrijk om na te blijven denken over hoe het zou moeten." (respondent 20)

"Nieuwe Kamerleden hebben vaak een drive om te presteren. Sturing door fractievoorzitters is hierbij van groot belang. Zij moeten de continuïteit in de gaten houden. Het is belangrijk om een goede balans te vinden binnen fracties. Ervaring is daarbij heel belangrijk." (respondent 1)

"Voor een Kamerlid is vier of acht jaar in de Kamer zitten te kort. Na een bepaalde periode leer je de dossiers echt kennen en zit je er langer dan een ander wat een voorsprong oplevert. Dan wordt het echt leuk." (respondent 14)

Slechts één Kamerlid verwachten enig heil van structuurverandering. Zo meent deze respondent dat het heilzaam kan zijn om het aantal Kamerleden terug te brengen, zodat

de resterende leden wel wat anders aan hun hoofd zullen hebben dan te reageren op ieder incident.

"Door de aandacht vanuit de media gaat iedereen snel roepen. Dit kun je verminderen door het aantal Tweede Kamerleden terug te brengen van 150 naar 100. Iedereen moet dan meer gefocust werken." (respondent 2)

Een andere institutionele maatregel die wordt genoemd is de invoering van een 'passendheidstoets' bij wetgeving. (N=2)

"Het dwingen van de regering tot het doen van een 'passendheidstoets' bij nieuwe regelgeving zou de risico-regelreflex kunnen beteugelen. Het is dan de vraag of de betreffende regelgeving effectief en uitvoerbaar is." (respondent 5)

Een drietal Kamerleden wijst op het belang van meer, eigen regie. Die kan op verschillende wijzen worden vormgegeven.

"Een suggestie om de risico-regelreflex in te dammen zou zijn om de processen meer op orde te brengen. Verantwoordelijkheden moeten vooraf bekend zijn. Ook moet duidelijk zijn wie waar de regie over heeft. We moeten daarbij meer gaan denken in netwerkstructuren om kennis te bundelen." (respondent 9)

"Een verbeterpunt is meer systematisch bezig te zijn met een onderwerp. Door in de kabinetsperiode van vier jaar bijvoorbeeld twee maal het thema op de agenda te zetten. Bij het vormen van wetgeving kun je een halfjaar tevoren een hoorzitting organiseren. Het is van belang minder op te hangen aan incidenten, dat veroorzaakt immers veel ophef. Dit vergt procedurele veranderingen." (respondent 13)

Meerdere respondenten (N=8) pleiten vooral voor rust, reflectie en onderzoek.

"Je kunt beter eerst het onderzoek afwachten en dan pas met elkaar in debat gaan. Op die manier bouw je een moment van rust in. Kamerleden zouden meer discipline moeten hebben en we zouden strakkere spelregels met elkaar af moeten spreken." (respondent 9)

"Kamerleden zouden hun rol vaker en beter kunnen evalueren. Hierbij is zelfdiscipline van Kamerleden een vereiste." (respondent 10)

"Dit vereist twee zaken, namelijk prioriteiten stellen en geduld hebben om maatregelen vast te stellen." (respondent 2)

"We moeten als Tweede Kamer wat vaker pas op de plaats maken. Even wachten met reageren totdat je het geheel kunt overzien. We leven in een hype samenleving, waarin iedereen constant op de hoogte is van het laatste nieuws. Je moet er als politicus ook mee leren leven." (respondent 17)

"We moeten met z'n allen durven kijken naar de effectiviteit van een maatregel. Maatregelen zouden daarom eigenlijk op hun effectiviteit getoetst moeten worden. Nu hebben ze een veronderstelde effectiviteit die nooit getoetst wordt. Je moet je afvragen of je doel met een bepaalde maatregel bereikt wordt." (respondent 1)

Tenslotte wordt gewezen op meer en beter contact met de burger en met het veld. Al te snelle regelgeving zou kunnen worden tegengegaan door meer contact met het veld waar die regels terecht gaan komen.

"Individuele werkbezoeken en parlementaire hoorzittingen kunnen Kamerleden helpen om bij het opstellen van nieuwe regelgeving zo dicht mogelijk op de uitvoering te gaan zitten." (respondent 5)

En de overheid zou de burger meer en beter moeten uitleggen dat honderd procent veiligheid niet bestaat, en dat veiligheidsmaatregelen soms een te hoge prijs hebben.

"Door overregulering kun je geen risico's vermijden. We moeten duidelijk maken aan de burger dat we niet alles kunnen voorkomen." (respondent 16)

"Als er iets gebeurt, moet de overheid communiceren naar de burgers wat er achtereenvolgens gaat gebeuren. Met eventuele tussenrapportages moet dit het signaal naar de samenleving afgeven dat ze ermee bezig zijn." (respondent 20)

"Tot slot moet er een bredere visie op veiligheid komen. De afweging van risico's aan de voorkant moet nadrukkelijker besproken worden." (respondent 21).

5. Bevindingen reflectiebijeenkomst 7 nov 2011 WRR

De reflectiebijeenkomst bij de WRR had drie doelstellingen. Ten eerste werden de bevindingen uit de interviews gepresenteerd aan enkele respondent-Kamerleden om hen de kans te geven het beeld dat oprijst uit die interviews te nuanceren of te corrigeren. Ten tweede werd gesproken over een alternatieve, rationeler benadering van risico's, als voorgestaan door wetenschapper Ira Helsloot (Radboud Universiteit Nijmegen). En ten derde werd door Marjolijn van Asselt een presentatie verzorgd over het inmiddels verschenen WRR rapport *'Evenwichtskunst: Over de verdeling van verantwoordelijkheid van fysieke veiligheid.'*

De presentatie van de bevindingen leverde veel herkenning op. Niettemin werden enkele relevante kanttekeningen geplaatst. Nogmaals werd benadrukt dat reageren naar aanleiding van risico's of incidenten ook een positieve functie kan hebben. Incidenten vormen soms het topje van een ijsberg die politieke aandacht behoeft. Ten tweede werd erop gewezen dat het mechanisme van de risico-regelreflex herkenbaar is, maar dat mag worden betwijfeld of de hele reflex zich vaak voltrekt. Wellicht stopt de reflex als er politieke aandacht is geweest en is er lang niet altijd sprake van een overreactie in de vorm van onevenwichtig of disproportioneel duur beleid (ook deze observatie kwam in de interviews aan bod, zie bijvoorbeeld de visie van respondent 7, besproken onder 4e. Deze respondent zag het parlement als een stootkussen en het parlementair debat naar aanleiding van (bijna) rampen als een katharsis).

Ira Helsloot presenteerde zijn rationele benadering van risico's met enkele cases: de legionella besmetting in Bovenkarspel en de daarop volgende maatregelen om legionella te voorkomen, de vraag of mensen desgewenst buitendijks zouden mogen wonen als zij bereid zijn daarvan zelf de risico's te dragen en het risico van wonen onder hoogspanningsmasten. Hoogspanningsmasten leveren mogelijk een zeer klein extra risico op leukemie. De overheid koopt daarom huizen op van mensen die nu onder hoogspanningsmasten wonen. De kosten voor het uitkopen worden geschat op 1.7 mrd. Daarmee wordt misschien 1 leukemie geval per 2 jaar voorkomen. Deze kosten moeten wel door de hele maatschappij gedragen worden. Helsloot werpt de vraag op of je dat geld niet veel beter kan uitgeven aan bijvoorbeeld gratis fruit? Daarmee is immers meer gezondheidswinst te behalen.

Deze drie cases leidden tot een geanimeerde discussie die meer inzicht biedt in de vraag waarom politici soms kiezen voor een ogenschijnlijk irrationeel beleid.

Het eerste inzicht is dat de vraag naar 'opportunity costs' in het parlement maar heel beperkt aan de orde komt. Als men debatteert over de vraag of er extra veiligheidsmaatregelen moeten worden genomen om bijvoorbeeld legionella te voorkomen, dan komen de kosten van die veiligheidsmaatregelen ter sprake. Kamerleden kunnen dan echter niet vrijelijk voorstellen om dat bedrag te besteden aan een ander, nuttiger doel, want dat is niet de vraag. De vraag is: wel of geen extra maatregelen? Vooral voor oppositiepartijen is het erg lastig deze vraag om te buigen naar een besteding aan andere veiligheidsmaatregelen, gezondheidsdoelen, kunst, cultuur, natuur of milieu. En als men debatteert over het uitkopen van huizeigenaars die wonen onder hoogspanningsmasten is het evenzeer onmogelijk om de agenda te verbreden. Ook hier geldt dat de optie: nee, want dan kunnen we dat geld besteden aan gratis fruit, geen realistische optie is die ter tafel komt. Reden hiervoor is dat de politiek maar weinig ruimte laat voor dergelijke integrale afwegingen.

Het tweede inzicht is dat politici zich maar beperkt in staat voelen risico's bij burgers te laten liggen die deze risico's vrijwillig willen dragen. Als een burger ervoor kiest om buitendijks te wonen is voorstelbaar dat hij zelf het risico draagt van waterschade aan zijn woning. Maar indien er een serieuze overstroming plaatsvindt, zal de overheid toch de verantwoordelijkheid voelen de betreffende burger (en zijn gezin) te redden. En het is zeer de vraag of die overheid vervolgens de kosten van de reddingsoperatie zal verhalen op een burger die al een gigantische strop heeft vanwege de waterschade aan zijn huis. Bovendien speelt hier – en dat is het derde inzicht – de logica van de inkomenspolitiek doorheen. Als je buitendijks wonen aanbiedt als een goedkope mogelijkheid (goedkoop vanwege het extra, zelf te dragen risico), dan bestaat de kans dat dit een woonvorm is die vooral aantrekkelijk is voor burgers met een laag inkomen. Juist deze burgers kunnen de risico's echter niet zelf dragen. Zou je vervolgens – rekening houdend met dit fenomeen – besluiten om de mogelijkheid alleen aan te bieden aan burgers boven een bepaalde inkomensgrens, dan speelt weer het probleem dat dit naar burgers met een laag inkomen mogelijk oneerlijk of paternalistisch schijnt. Waarom zouden zij niet zelf mogen kiezen waar te wonen en hun welgestelde medeburgers wel?

De presentatie van de WRR liet daaropvolgend ook zien dat in de politiek meer speelt dan de ratio alleen. Voor de politiek is de vraag 'hoe behalen we zoveel mogelijk gezondheidswinst of veiligheidswinst voor bedrag x' maar één van de manieren waarop tegen kwesties rond veiligheid en gezondheid aangekeken wordt. Daarnaast speelt ook het soort risico of de aard van de gezondheidswinst een belangrijke rol, de context waarin risico's naar boven komen en de emoties die soms hoog oplopen na een incident.

6. Conclusies

Dit onderzoek draagt bij aan inzicht in de *rol is van Kamerleden in het mechanisme van de risico-regelreflex*. Aan de hand van de gesprekken met de huidige en voormalige Tweede Kamerleden is in hoofdstuk 4 een beeld geschetst van de meningen van Kamerleden ten aanzien van hun eigen rol in dit mechanisme. Hieronder worden ter uitwerking van de hoofdvraag de belangrijkste bevindingen van de 6 deelvragen nog eens puntsgewijs herhaald.

1. In hoeverre delen Kamerleden het beeld van de problematiek van de risico-regelreflex?
 - Er is unanieme herkenning mechanisme
 - Daarentegen is er sterke verdeeldheid over het al dan niet aanmerken van het mechanisme als probleem.
 - Deze verdeeldheid lijkt samen te hangen met de klassieke links/rechts verdeling, waarbij rechts het mechanisme eerder als probleem ziet dan links.
 - De eerste stappen van het mechanisme (incident/risico, zorg om gevolgen, agenderen, onderzoeken) worden breed waargenomen in de praktijk maar of

- deze ook leiden tot vervolgstappen (vragen om en ontwerpen van nieuw beleid dat vervolgens niet effectief is) is niet onomstotelijk vastgesteld.
2. Hoe verwerken Kamerleden de berichtgeving over risico's en incidenten in de media?
 - De verwerking van de berichtgeving is sterk casus afhankelijk.
 - Wel wordt erkend dat de media een belangrijke rol spelen in het aanjagen van de risico-regelreflex mede door de zoektocht naar krachtige en eenduidige uitspraken van de kant van politici.
 - Soms wordt aan de hand van intern overleg binnen de fractie de strategie bepaald.
 - Vaker functioneren Kamerleden hierin als 'eenmansbedrijf', waarbij de actie afhankelijk is van individuele afwegingen en interesses.
 3. Wanneer gaan Kamerleden naar aanleiding van incidenten over tot politieke actie en voor wat voor soort actie kiezen zij dan (mondellijge vraag, schriftelijke vraag, interpellatie of nog anders)? En welke motieven liggen hieraan ten grondslag?
 - Dit is wederom sterk afhankelijk van casuïstiek.
 - De ene respondent maakt sneller gebruik van parlementaire bevoegdheden dan de andere.
 - Rechts geeft eerder aan dat er meer terughoudendheid betracht moet worden tan aanzien van het gebruik van het parlementaire instrumentarium, mogelijk omdat coalitiepartijen meer gebruik kunnen maken van binnenlijntjes met het departement.
 - Sommige linkse Kamerleden zijn ook de mening toegedaan dat het parlementair instrumentarium door te veelvuldig gebruik wordt uitgehold. Maar niet iedereen deelt deze mening. Voor deze respondenten is het juist van groot belang dit instrumentarium waar mogelijk te benutten en ligt het probleem van de hoeveelheid Kamervragen eerder in de slechte kwaliteit van de antwoorden, waardoor telkens nieuwe vragen nodig zijn om informatie boven tafel te krijgen.
 4. Hoe beoordelen Kamerleden de eigen rol in de risico-regelreflex? Hoe kijken zij bijvoorbeeld achteraf terug op het beleid waar zij zelf op hebben aangedrongen?
 - Vrijwel eenieder erkent dat hij/zij reageert op incidenten.
 - Dit wordt ook als onmisbaar aspect van het Kamerlid zijn gezien om de publieke onrust te verwoorden en te agenderen en als stootkussen te fungeren.
 - Daar komt bij dat een incident volgens sommige Kamerleden een signaal kan vormen van het bekende topje van de ijsberg. Als Kamerlid moet je elk geval dus kritisch beoordelen.
 - Het beoordelen van de eigen rol is ook afhankelijk van de wijze waarop Kamerleden het mechanisme als geheel beoordelen. Kamerleden die het mechanisme negatief waarderen geven aan hun best te doen het waar mogelijk te dempen. Kamerleden die het mechanisme als functioneel beoordelen willen signalen van misstanden te allen tijde kunnen agenderen en bespreken.
 - Tot slot geven vrijwel alle Kamerleden te kennen dat je in je rol van Kamerlid soms ook zaken moet agenderen om jezelf te positioneren. Dat is onderdeel van het spel wil je een verkiesbare plek op de lijst behouden.
 5. Welke stappen kunnen in de optiek van de Kamerleden genomen worden om de risico-regelreflex – indien gewenst – te beteugelen?
 - Hier moet begonnen worden met de vraag of de risico-regelreflex een bestaand of een gepercipieerd probleem is. De sceptici geven aan dat er gevallen van overregulering bekend maar zijn, maar dat het hier incidentele gevallen betreft.

Ervan uitgaande dat er wel zoiets bestaat als risico-regelreflex en dat Kamerleden daarin een aanjagende rol hebben, geven Kamerleden aan dat dit beteugeld kan worden door middel van:

- De wijze van rekrutering van Kamerleden. Letten op anciënniteit, senioriteit en sectorkennis

- Het inbouwen van rust via procedures
 - Het stimuleren van reflectie op het eigen handelen
 - Het vereisen van rust van de zijde van bestuurders
 - Het inzetten van de *countervailing power* van ambtenaren.
 - Het kritisch volgen van de media en het manen tot hoor en wederhoor
6. Welke rol is hierin weggelegd voor Kamerleden?
- Kamerleden dienen vooral te blijven reflecteren op het eigen handelen en te investeren in het tegengaan van *fact-free politics*.

Er is echter sprake van een discrepantie tussen de gegeven verbeter suggesties en de inschatting dat deze naar alle waarschijnlijkheid weinig zullen kunnen veranderen aan de bestaande situatie. In zijn inleiding op Oogstbijeenkomst 5 dec 2011 heeft projectleider van het Programma Risico's en verantwoordelijkheden dhr. Jan van Tol deze schijnbare tegenstelling nog eens speciaal belicht (zie bijlage 4)

Uit deze opsomming kan geconcludeerd worden dat de geïnterviewde Kamerleden het mechanisme van de risico-regelreflex unaniem herkennen maar dat er een duidelijke tweedeling bestaat tussen Kamerleden die het wel of niet als probleem kenmerken. Kamerleden 'bekennen' allen bij tijd en wijlen een bijdrage te leveren aan de risico-regelreflex waarbij vooral de meer rechts georiënteerde politici aangeven hier niet altijd onderuit te komen en de meer links georiënteerde politici eerder aangeven dit ook deels te vinden behoren bij hun taak als Kamerlid. Of dit echter leidt tot onevenredige beleidsmaatregelen wordt vooral door de meer links georiënteerde Kamerleden sterk betwijfeld. Het politieke systeem heeft volgens hen immers haar eigen checks and balances die ervoor zorgen dat het in de meeste gevallen blijft bij signaleren en agenderen en waarbij vooral opgeroepen wordt bestaand beleid te handhaven.

7 Aanbevelingen

Aan de hand van het voorgaande komen wij tot de onderstaande aanbevelingen voor de toekomst.

Om te beginnen noopt de onzekerheid over het daadwerkelijk bestaan van de risico-regelreflex tot het verder onderzoeken ervan. Interessant is daarbij te kijken of de mate waarin de reflex optreedt, samenhangt met het beleidsterrein.

Verder is tijdens de gesprekken de rol van de media veelvuldig aan de orde geweest. De vraag rijst wat de rol van de media precies is in het aanjagen van de risico-regelreflex. Daarbij lijkt het van belang niet enkel onderzoek te doen naar de geschreven media maar ook naar de rol van televisie en radio. Kamerleden refereren vooral aan de versterkende invloed van deze media op de wijze waarop een probleem door Kamerleden wordt getramde. Genuanceerd commentaar en genuanceerde posities komen vooral in deze media zeer moeilijk tot hun recht. Om de risico-regelreflex op waarde te kunnen schatten is het van belang dat nader onderzoek op deze fronten wordt geïnitieerd door het departement, de WRR eventueel in samenwerking met de Raad voor het openbaar bestuur.

Tot slot lijkt het ons in zijn algemeenheid belangrijk om bij het denken en discussiëren over nieuw beleid naar aanleiding van incidenten of nieuwe risico's ruim de tijd te nemen voor reflectie. En daarbij nadrukkelijker de vraag aan de orde te stellen wat men meer zou kunnen doen met de middelen die nu mogelijk worden besteed aan het nieuwe beleid. Deze suggestie kan alleen werken als er in zo'n discussie, ook voor leden van oppositiepartijen, mogelijkheden bestaan om daar bindende uitspraken over te doen. Dit op voorwaarde dat de middelen worden aangewend voor een met naam genoemde alternatieve bestemming.

Het is een illusie om te denken dat politieke besluitvorming ooit zal kunnen bestaan uit een integrale afweging van alle mogelijke alternatieven, maar het parlement kan er wel nadrukkelijker naar streven een keuze tussen A en -A te veranderen in een keuze tussen A, B en C.

Bijlage 1 Referenties

Beck, U. (1992). *The Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage Publications.

Breyer, S.G. (1993). *Breaking the Vicious Circle: toward effective risk regulation*. Harvard University Press. Cambridge: Harvard University Press

Giddens, A. (1999). Risk and Responsibility, *The Modern Law Review*, 62 (1), 1-10.

Ministerie van BZK (2011 a), Directie Organisatie- en personeelsbeleid rijk, DG OBR. (2011). *Programma Risico's en verantwoordelijkheden, Plan van aanpak*, 21 april 2011.

Ministerie van BZK (2011 b), Rapport van het symposium: De risico-regelreflex in het openbaar bestuur, speeches en discussies, 13 april 2011.

Tol, J.H. van, I. Helsloot, F.J.H. Mertens (red.) (2011) *Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex*.

Bijlage 2: Lijst van respondenten (op alfabetische volgorde)

	Kamerlid	huidig/ex	Partij
1	Magda Berndsen	huidig	D'66
2	Lea Bouwmeester	huidig	PvdA
3	Hanke Bruins Slot	huidig	CDA
4	Pia Dijkstra	huidig	D'66
5	Andre Ellisen	huidig	PVV
6	Ineke van Gent	huidig	Groen Links
7	Pierre Heijnen	huidig	PvdA
8	Jeanine Hennis-Plasschaert	huidig	VVD
9	Paulus Jansen	huidig	SP
10	Agnes Kant	ex	SP
11	Ger Koopmans	huidig	CDA
12	René Leegte	huidig	VVD
13	John Leerdam	ex	PvdA
14	Jan Marijnissen	ex	SP
15	Esther Ouwehand	huidig	Partij vd Dieren
16	Diederik Samsom	huidig	PvdA
17	Jan Schinkelshoek	ex	CDA
18	Janneke Snijder-Hazelhoff	huidig	VVD
19	Liesbeth van Tongeren	huidig	Groen Links
20	Bas van der Vlies	ex	SGP
21	Mei Li Vos	ex	PvdA

I *Introductie en kennismaking*

- Uitleg doel van het onderzoek.

Wij doen een onderzoek naar de wijze waarop de overheid reageert op risico's en incidenten. Worden er na het bekend worden van onderzoeksgegevens over risico's of na een incident adequate maatregelen genomen om met het risico om te gaan of om te voorkomen dat het nog een keer gebeurt? Worden er wel maatregelen genomen, maar zijn die niet afdoende? Of worden er wellicht teveel en te snel maatregelen genomen, is er sprake van overreactie? Wij denken dat Kamerleden in dat proces, naast andere spelers, een belangrijke rol vervullen, en we willen daarom graag met u praten over dit onderwerp. In het algemeen en aan de hand van casuïstiek uit uw eigen werkpraktijk.

- Open interview van circa 1 uur.
- De onderzoeksgegevens worden geanonimiseerd. Geanonimiseerde gespreksverslagen worden gebruikt als input voor een reflectiebijeenkomst met Kamerleden die eind oktober/begin november georganiseerd zal worden door de WRR. Met deze bijeenkomst beoogt de WRR te reflecteren op dit complexe onderwerp en worden Kamerleden uitgenodigd hun opvattingen hieromtrent met elkaar te bespreken. Om deze bijeenkomst op een waardevolle wijze invulling te geven wordt ter voorbereiding een interviewronde georganiseerd onder (ex)Kamerleden om verschillende perspectieven op dit onderwerp te inventariseren.
- BZK onderzoekt tot eind 2012 hoe overheid, media, politici e.a. omgaan met risico's en incidenten. Sessie bij WRR is daar een waardevol element in.

II *Risico-regelreflex algemeen*

- **Korte schets RRR zoals die vaak wordt gezien:** aanstippen dat de RRR dan niet gaat over regeldruk in enge zin (die betreft administratieve lasten en irritatie). De geschetste nadelen kunnen veel breder zijn: onevenredige kosten voor overheid en/of samenleving, rem op innovatie, aantasting van grondrechten en andere waarden, versterking van onrealistische verwachtingen m.b.t. uitbannen van risico's.
- Ervaart u RRR als probleem of beziet u dit mechanisme anders?

- In binnen- en buitenland vinden veel incidenten, ongevallen en bijna rampen plaats of komen gegevens beschikbaar over risico's van bepaalde stoffen of technieken. Hoe blijft/raakt u als Kamerlid op de hoogte van deze risico's en incidenten? (tv, krant, internet, mails van kiezers of nog anders?)
- Hoe bepaalt u wat uw reactie gaat zijn op dit type berichtgevingen?
 - Wanneer denkt u: laat maar zitten, wanneer roept u de minister/staatssecretaris naar de Kamer? Mondelinge, schriftelijke vraag, interpellatie?
 - Bezielt u zichzelf in vergelijking met collega's als actief op dit gebied? Hoe doen andere Kamerleden dit?
- Als u de bewindspersoon om nadere informatie vraagt over een incident, dringt u dan aan op specifieke interventies zoals verscherpt toezicht of nieuwe regels? Of laat u dat aan de bewindspersoon over? Hoe doen collega's dat?
- Houdt u vervolgens bij of de bewindspersoon echt actie onderneemt (als u daarom hebt gevraagd)? Doen collega's dat ook (meer, minder, anders)?
- Komt het wel eens voor dat u achteraf constateert dat er verkeerd gereageerd is op een incident, dat er teveel/te weinig is gedaan of dat de genomen maatregelen verkeerd uitpakken? Kunt u voorbeelden geven?

III Specifieke Risico's/Incidenten

- Kunt u aangeven in welke risico's/incidenten u als Kamerlid uw rol heeft opgepakt en op welk wijze? (zelf info m.b.t. tot betreffend Kamerlid achter hand hebben)
 - Hoe heeft de berichtgeving over het betreffende risico/incidenten u bereikt en welke stappen heeft u n.a.v. dit incident genomen?
 - Wat zijn de bronnen van Tweede Kamerleden voor geluiden over 'publieke verontwaardiging'? (natuurlijk media en mails, maar denken zij dat dat de top van de ijsberg is?) Wat denken Tweede Kamerleden over de al dan niet veranderde risicoattitude van de burger?
 - Was dit risico/incident aanleiding tot politieke actie en zo ja voor wat voor soort actie heeft u/uw partij gekozen (mondelinge vraag, schriftelijke vraag, interpellatie of nog anders)? En welke motieven lagen hieraan ten grondslag?
 - Wat was het resultaat van uw optreden? Stelt u zich op de hoogte van de kosten, baten en eventuele bijwerkingen van een eenmaal ingevoerde veiligheidsmaatregel?
Hoe beoordeelt u met de kennis van nu het beleid dat als resultante

hiervan is gevormd? In hoeverre heeft u hierbij zicht op de uitvoeringspraktijk en het resultaat van de ingezette maatregelen hierop?

- Zou u terugkijkend dezelfde stappen ondernemen? Zo ja, waarom. Zo nee, waarom niet en wat zou u in plaats daarvan doen?

IV Naar aanleiding van eerder genoemde voorbeelden (of bv. cases uit Dag van het Risico):

- Denkt u dat er iets te verbeteren valt aan de manier waarop de overheid reageert op risico's/incidenten? Zo ja, wat? Zitten er verschillen tussen wat centrale en decentrale overheden kunnen doen op dit vlak
- Heeft de parlementaire zelfreflectie van 2009 in de praktijk een verschil gemaakt bij het reageren op risico's en incidenten?
- Denkt u dat er nog iets te verbeteren valt aan de manier waarop de Kamer (uw fractie, andere fracties daarin) reageert op risico's /incidenten? Zo ja, wat?
- Hoe kijkt u aan tegen de rol van de media rondom risico's en incidenten?

V Afsluiting

- Samenvatten.
- Vragen, opmerkingen?
- Schetsen vervolg.
- Bedanken medewerking.

Bijlage 4: Selectie inleiding betreffende de opvattingen van Kamerleden over de Kamerleden over de risico-regelreflex, uitgesproken op interdepartementale Oogstbijeenkomst 5 dec 2011 door Jan van Tol (projectleider van het Programma Risico's en verantwoordelijkheden)

Kamerleden vinden het fenomeen van onevenredige maatregelen inderdaad herkenbaar bij fysieke veiligheid. Op andere terreinen zelfs nog meer (bv. sociale veiligheid. Een Kamerlid verwees naar wat hij noemde de 'veiligheidsindustrie')

Over hoe ze ermee zouden moeten omgaan wordt enerzijds gezegd:

- *We moeten meebewegen met het gevoel van onveiligheid. Onder druk van burgers moeten we wel reageren*
- *Het is goed om scherp te reageren op incidenten, kan topje van de ijsberg zijn*
- *Trouwens, tijd voor reflectie en leren wordt niet geaccepteerd in de media. Sterker nog, snel maatregelen eisen wordt beloond met publiciteit*

Anderzijds zeggen ze:

- *We moeten na een incident meer de tijd nemen. Dan kunnen we uitzoeken of er wel een ijsberg is*
- *We moeten beter nadenken over de effecten van de nieuwe maatregelen die we zo snel willen invoeren*

Wat vinden Kamerleden dat ze zelf kunnen doen om de RRR te verminderen?

- *onderwerpen niet alleen agenderen na incidenten, maar meer systematisch*
- *wetenschappelijke inzichten zouden de politieke discussie bevorderen*
- *als we de RRR bespreekbaar maken, helpt dat ons om de eendimensionale uitwerking van regels beter te beseffen*

Maar ja, vanuit de politieke rationaliteit horen we:

- *je gaat als Kamerlid risico's niet expliciet benoemen, dat kan alleen de regering*
- *kwantificeringen zijn niet geschikt om politiek uit te dragen*
- *als veiligheidsmaatregelen herleidbaar zijn naar mensen en plekken, is het politiek onhaalbaar om de kosten en baten ter discussie te stellen*

Kamerleden hebben ook suggesties voor het bestuur:

- *Al die commotie moet door iemand in het systeem gecorrigeerd worden. Enkele Kamerleden zeggen dat het bestuur die rol moet vervullen.*
- *het bestuur moet duidelijk zijn over risico's, anders bouwen ze een latere overreactie in*
- *het is goed om de omvang van een risico en de veiligheidsnorm te vergelijken met die op een ander terrein*

Daarbij plaatsen Kamerleden tegelijk enkele kanttekeningen:

- *Meeste mensen (incl. politici) kunnen niets met kansberekening*
- *Het bestuur kan onbedoeld bijdragen aan overreactie. Bv. door iets direct als een ramp te betitelen*
- *Als het rijk genuanceerd communiceert over zogenaamde 'kleine risico's' dan roept dat toch snel ongerustheid en achterdocht op. Het lokale bestuur kan zulke berichten dan niet relativeren. (Er werd een voorbeeld genoemd van zo'n bericht dat ertoe leidde dat een school verplaatst moest worden vanwege ongerustheid).*

Bronnen van deze inleiding:

- Ministerie van BZK, *Conferentierapport Dag van het Risico, 2010*
- Ministerie van BZK, *Rapport van het symposium De risico-regelreflex in het openbaar bestuur, 2011*
- Concept-rapport USBO (voorliggend)